A

Pengerusi Lembaga Tatatertib Kumpulan Sokongan (No 1), Jabatan Imigresen Malaysia dan lain-lain lwn Norzahira bt Ali

B

MAHKAMAH RAYUAN (PUTRAJAYA) — RAYUAN SIVIL NO W-01(A)-1–01 TAHUN 2020

HANIPAH FARIKULLAH, AZIZAH NAWAWI DAN HASHIM HAMZAH HHMR

10 JUN 2021

C

Undang-Undang Pentadbiran — Semakan kehakiman — Rayuan terhadap — Perayu-perayu merayu terhadap keputusan Mahkamah Tinggi yang membenarkan permohonan semakan kehakiman oleh responden — Sama ada keputusan perayu pertama dan perayu kedua mengenakan hukuman buang kerja terhadap responden adalah rasional dan munasabah

D

Ini adalah rayuan perayu-perayu terhadap keseluruhan keputusan Mahkamah Tinggi yang telah membenarkan permohonan semakan kehakiman oleh responden. Responden merupakan seorang Pegawai Imigresen Gred KP22 yang berkhidmat di Jabatan Imigresen Malaysia dan juga merupakan seorang Penyelia Pejabat Imigresen UTC Keramat, Kuala Lumpur. Responden bertanggungjawab, antara lainnya, untuk menerima, membuat semakan dan meluluskan permohonan pasport serta seterusnya memproses pengeluaran pasport yang dipohon tersebut. Pada 30 Oktober 2016 sekitar jam lebih kurang 8.30 malam sehingga 10 malam, responden telah menerima dua permohonan Pasport Malaysia Antarabangsa ('PMA') untuk dua orang individu. Responden telah meluluskan permohonan-permohonan tersebut. Pengerusi Lembaga Tatatertib Kumpulan Sokongan (No 2), Jabatan Imigresen Wilayah Persekutuan Kuala Lumpur telah menerima aduan bahawa responden telah meluluskan permohonan-permohonan PMA tersebut secara tidak teratur di mana permohonan-permohonan tersebut telah dipohon oleh warganegara asing yang mengemukakan Mykad disyaki palsu. Kes responden ini telah dirujuk kepada perayu pertama dan perayu pertama telah memutuskan bahawa wujudnya suatu kes prima facie terhadap responden. Setelah mempertimbangkan dengan teliti fakta pertuduhan serta representasi bertulis yang dikemukakan oleh responden, responden telah didapati bersalah dan dikenakan hukuman 'buang kerja'. Setelah mempertimbangkan rayuan responden, mendapati bahawa tiada asas kukuh di dalam rayuan tersebut untuk mengubah keputusan perayu pertama. Oleh sedemikian, perayu kedua telah mengesahkan keputusan perayu pertama. Sehubungan itu, responden telah memfailkan permohonan semakan kehakiman bagi membatalkan keputusan perayu pertama dan keputusan perayu kedua serta relif-relif lain seperti mana yang dipohon. Mahkamah Tinggi telah memutuskan bahawa

E

F

G

H

I

permohonan semakan kehakiman responden adalah dibenarkan dan oleh itu rayuan ini. A

Diputuskan, membenarkan rayuan:

(1) Hakim Mahkamah Tinggi terkhilaf apabila tidak mengambil kira tugasan responden selaku Pegawai Imigresen Gred KP22 adalah untuk memastikan bahawa kesemua proses dan dokumen permohonan adalah teratur sebelum bertindak meluluskan permohonan-permohonan tersebut. Perkara ini telah gagal untuk dilakukan oleh responden. Kegagalan untuk menyemak secara terperinci permohonan PMA tersebut terjumlah kepada suatu ketidakpatuhan terhadap Prosedur Kualiti Operasi (PK(O)IMH01–01). Hakim Mahkamah Tinggi telah tersalah arah apabila gagal untuk mempertimbangkan fakta bahawa responden sendiri telah gagal untuk mematuhi Prosedur Kualiti Operasi (PK(O)IMH01–01) yang memerlukannya, selaku penyelia kepada Pegawai Imigresen KP19 Azril Shamir, untuk menyemak secara terperinci status verifikasi kad pengenalan pemohon-pemohon sebelum meluluskan permohonan-permohonan PMA tersebut. Akibat daripada kegagalan tersebut, responden akhirnya gagal untuk mengesan keraguan pada kad pengenalan pemohon-pemohon tersebut (lihat perenggan 31 & 33–34). B C D E

(2) Keraguan terhadap status kad pengenalan pemohon-pemohon tersebut dapat dilihat melalui pautan pada sistem milik Jabatan Pendaftaran Negara yang tidak memaparkan sebarang gambar pemilik kad-kad pengenalan tersebut bagi mengesahkan ketulenan kad pengenalan yang dikemukakan bersama dengan borang permohonan PMA tersebut. Oleh itu, hujahan responden bahawa sistem Jabatan Imigresen sendiri yang telah gagal dan tidak berupaya untuk membaca dan mengesan kad pengenalan yang tidak sah adalah tidak berbangkit dan tidak berasas sama sekali. Selain itu, melalui dua surat daripada Jabatan Pendaftaran Negara, rekod kad pengenalan yang digunakan oleh pemohon-pemohon dalam permohonan-permohonan PMA tersebut tidak wujud sama sekali. Secara keseluruhannya, kebergantungan perayu pertama dan perayu kedua kepada borang permohonan-permohonan PMA tersebut serta pengesahan daripada Jabatan Pendaftaran Negara dalam mencapai keputusannya bukanlah sesuatu yang tidak rasional mahupun tidak munasabah (lihat perenggan 35 & 37–38). F G H

(3) Ujian untuk menentukan sama ada keputusan perayu pertama dan perayu kedua adalah tidak rasional dan tidak munasabah tidak pernah sekali pun dipenuhi. Hanya kerana Mahkamah Tinggi mempunyai pandangan yang berbeza dan tidak bersetuju dengan dapatan atau keputusan perayu pertama dan perayu kedua, ia tidak mewajarkan I

A Mahkamah Tinggi untuk mengganggu keputusan yang telah dibuat oleh perayu pertama dan perayu kedua tersebut (lihat perenggan 39–40).

[English summary

B This was the appellants' appeal against the entire decision of the High Court in allowing the application for judicial review by the respondent. The respondent was an Immigration Officer Grade KP22 who served in the Malaysian Immigration Department and was also a Supervisor of the Immigration Office of UTC Keramat, Kuala Lumpur. The respondent was responsible, among C others, for receiving, reviewing and approving passport applications and subsequently processing the issuance of the applied passport. On 30 October 2016 around 8.30pm to 10pm, the respondent received two International Malaysian Passport ('PMA') applications for two individuals. The respondent approved the applications. The Chairman of the Disciplinary Board for the D Support Group (No 2), Federal Territory of Kuala Lumpur Immigration Department received a complaint that the respondent had approved the PMA applications irregularly where the applications had been applied by foreign nationals who submitted Mykad suspected to be fake. The respondent's case had been referred to the first appellant and the first appellant ruled that there E was a prima facie case against the respondent. After carefully considering the facts of the charge as well as the written representations submitted by the respondent, the respondent was found guilty and sentenced to 'dismissal'. After considering the respondent's appeal, it was found that there was no solid basis in the appeal to reverse the decision of the first appellant. As such, the second F appellant affirmed the decision of the first appellant. Accordingly, the respondent filed a judicial review application to quash the decision of the first appellant and the decision of the second appellant as well as other reliefs as applied for. The High Court ruled that the respondent's application for judicial review was allowed and hence this appeal.

G

Held, allowing the appeal:

(1) The High Court judge erred in not taking into account the duty of the respondent as the Immigration Officer Grade KP22 was to ensure that all H processes and application documents were in order before acting to approve the applications. This was failed to be done by the respondent. Failure to review in detail the PMA applications amounted to a non-compliance with the Operating Quality Procedure (PK(O)IMH01–01). The High Court judge was misled when he failed I to consider the fact that the respondent herself had failed to comply with the Operating Quality Procedure (PK(O)IMH01–01) which required her, as supervisor to KP19 Immigration Officer Azril Shamir, to review in detail the verification status of the applicants' identity cards before approving the PMA applications. As a result of the failure, the

respondents ultimately failed to detect doubts on the identity cards of the applicants (see paras 31 & 33–34).

(2) Doubts on the status of the applicants' identity cards could be seen through the link on the system owned by the National Registration Department which did not display any picture of the owner of the identity cards to confirm the authenticity of the identity card submitted with the PMA application form. Thus, the respondent's argument that the Immigration Department's own system had failed and was incapable of reading and detecting invalid identity cards was not valid and unfounded at all. In addition, through two letters from the National Registration Department, the identity card records used by the applicants in the PMA applications did not exist at all. Overall, the reliance of the first and second appellants on the PMA application forms as well as confirmation from the National Registration Department in reaching its decision was neither irrational nor unreasonable (see paras 35 & 37–38).

(3) The test to determine whether the decisions of the first appellant and the second appellant were irrational and unreasonable was never at all met. Just because the High Court had a different view and disagreed with the findings or decision of the first appellant and the second appellant, it did not justify the High Court to interfere with the decision already made by the first appellant and the second appellant (see paras 39–40).]

Kes-kes yang dirujuk

Council of Civil Service Unions & Ors v Minister for Civil Service [1985] 1 AC 374, HL (dirujuk)

Minister of Home Affairs v Persatuan Aliran Kesedaran Negara [1990] 1 MLJ 351; [1990] 1 CLJ Rep 186, MA (dirujuk)

Muhammad Sazrin bin Ismail v Pengerusi Lembaga Tatatertib Kumpulan Sokongan (No 1) & Ors [2020] 10 MLJ 353, MT (dirujuk)

Ng Hock Cheng v Pengarah Am Penjara & Ors [1998] 1 MLJ 153; [1998] 1 CLJ 405, MP (dirujuk)

Rohana Bte Ariffin & Anor v Universiti Sains Malaysia [1989] 1 MLJ 487, MT (diikut)

T Ganeswaran v Suruhanjaya Polis Diraja Malaysia & Anor [2005] 6 MLJ 97; [2005] 3 CLJ 302; [2005] 4 AMR 54, MR (dirujuk)

Undang-undang yang dirujuk

Peraturan-Peraturan Lembaga Tatatertib Perkhidmatan Awam 1993 peraturan 15

Peraturan-Peraturan Pegawai Awam (Kelakuan Tatatertib) 1993 peraturan-peraturan 37, 38(g)

Rayuan daripada: Permohonan Semakan Kehakiman No WA-25–186–04 Tahun 2019 (Mahkamah Tinggi, Kuala Lumpur)

Rohaiza bt Hamzah (peguam kanan persekutuan, Jabatan Peguam Negara) bagi pihak perayu.
Noor Syafiqah Nafisah (Faizal Rahman & Co) bagi pihak responden.

Hashim Hamzah HMR:

PENGENALAN

[1] Ini merupakan rayuan perayu-perayu terhadap keseluruhan keputusan Mahkamah Tinggi yang diberikan pada 3 Disember 2019 yang telah membenarkan permohonan semakan kehakiman oleh responden.

[2] Secara khususnya, melalui perintah termeterai bertarikh 3 Disember 2019, Mahkamah Tinggi telah memerintahkan seperti berikut:

1. Suatu Perintah certiorari mengakas dan/atau membatalkan keputusan rayuan responden Kedua bertarikh 11 Jun 2018 yang menolak rayuan Pemohon dan memutuskan bahawa hukuman buang kerja Pemohon kerana salah laku adalah betul;

2. Suatu Perintah certiorari mengakas dan/atau membatalkan keputusan responden Pertama bertarikh 1 Mac 2018 yang memutuskan salah laku Pemohon di bawah Peraturan 4(2)(e) dan 4(2)(j) Peraturan-peraturan Pegawai Awam (Kelakuan dan Tatatertib) 1993 dan dihukum buang kerja;

3. Suatu deklarasi bahawa responden-responden telah menjatuhkan hukuman buang kerja ke atas Pemohon secara salah;

4. Suatu perintah mandamus untuk mengarahkan responden-responden secara berasingan dan/atau secara bersesama mengembalikan jawatan Pemohon seperti dinikmati oleh Pemohon sebelum dibuang kerja tanpa kehilangan kekananan ('seniority') dan/atau keistimewaan ('privileges');

5. Suatu perintah mandamus untuk mengarahkan responden- responden secara berasingan dan/atau secara bersesama membayar kepada Pemohon gaji yang telah tidak diterima sejak Mac 2018 sehingga tarikh keputusan hari ini iaitu gaji pokok sebanyak RM2,854.44 sebulan dengan kenaikan gaji pada Januari setiap tahun sebanyak RM115.00 dan/atau mana-mana kenaikan yang sewajarnya diterima sekiranya Pemohon masih bekerja;

6. Suatu Perintah mandamus untuk mengarahkan responden-responden secara berasingan dan/atau secara bersesama membayar kepada Pemohon Imbuhan Tetap Perumahan sebanyak RM300.00 setiap bulan, Imbuhan Tetap Khidmat Awam sebanyak RM115.00 setiap bulan, Bantuan Sara Hidup sebanyak RM300.00 setiap bulan dan BI Penguatkuasa sebanyak RM200.00 setiap bulan yang telah tidak diterima sejak Mac 2018 sehingga tarikh keputusan ini yang sewajarnya diterima sekiranya Pemohon masih bekerja; dan

7. Kos dibayar kepada Pemohon oleh responden-responden sebanyak RM6,000.00.

LATAR BELAKANG KES

[3] Responden merupakan seorang Pegawai Imigresen Gred KP22 yang berkhidmat di Jabatan Imigresen Malaysia dan juga merupakan seorang penyelia Pejabat Imigresen UTC Keramat, Kuala Lumpur. Responden bertanggungjawab, antara lainnya, untuk menerima, membuat semakan dan meluluskan permohonan pasport serta seterusnya memproses pengeluaran pasport yang dipohon tersebut.

[4] Pada 30 Oktober 2016 sekitar jam lebih kurang 8.30 malam sehingga 10 malam, responden telah menerima dua permohonan Pasport Malaysia Antarabangsa ('PMA') untuk dua orang individu iaitu Chow Chin Tong (No K/P: 680628–03–6701) dan Haw Shin Haw (No K/P: 710603–01–6135). Responden telah meluluskan permohonan-permohonan tersebut.

[5] Pengerusi Lembaga Tatatertib Kumpulan Sokongan (No 2), Jabatan Imigresen Wilayah Persekutuan Kuala Lumpur telah menerima aduan bahawa responden telah meluluskan permohonan-permohonan PMA tersebut secara tidak teratur di mana permohonan-permohonan tersebut telah dipohon oleh warganegara asing yang mengemukakan Mykad disyaki palsu.

[6] Pada 17 Februari 2016, Pengerusi Lembaga Tatatertib Kumpulan Sokongan (No 2), Jabatan Imigresen Wilayah Persekutuan Kuala Lumpur telah mempertimbangkan aduan tersebut dan memutuskan bahawa kesalahan tatatertib berdasarkan aduan tersebut adalah daripada jenis yang patut dikenakan hukuman buang kerja atau turun pangkat di bawah Peraturan-Peraturan Pegawai Awam (Kelakuan dan Tatatertib) 1993.

[7] Kes responden ini telah dirujuk kepada perayu pertama. Setelah mempertimbangkan segala maklumat yang berkaitan, perayu pertama telah, pada 3 November 2016, memutuskan bahawa wujudnya suatu kes prima facie terhadap responden.

[8] Satu surat 'Tindakan Tatatertib Dengan Tujuan Buang Kerja Atau Turun Pangkat' bertarikh 3 November 2016 telah diserahkan kepadanya. Surat tersebut mengandungi butiran mengenai kesalahan tatatertib yang dikatakan dilakukan oleh responden dan alasan-alasan yang dicadangkan supaya responden dibuang kerja atau diturunkan pangkat. Bagi memudahkan rujukan, pertuduhan yang dikemukakan terhadap responden adalah seperti berikut:

A Bahawa puan, Puan Norzahira binti Ali, No. K/P: 780923-11-5122, Pegawai Imigresen Gred KP22 semasa bertugas di Pejabat Imigresen UTC Keramat, Jabatan Imigresen Wilayah Persekutuan Kuala Lumpur pada 30 Januari 2016 antara jam 2030 hrs sehingga 2200 hrs semasa bertugas kerja lebih masa telah meluluskan dua (2) permohonan PMA menggunakan kad pengenalan yang telah disahkan palsu
B oleh Jabatan Pendaftaran Negara Wilayah Persekutuan Kuala Lumpur. Butiran dua permohonan tersebut ialah PMA No. A37283646 yang dipohon oleh Chow Chin Tong, No. Kad Pengenalan: 680628-03-6701 dan PMA No: A37283630 yang dipohon oleh Haw Shin Haw, No. K/P: 710603-01-6135.

C **[9]** Responden telah diberi tempoh masa selama 21 hari daripada tarikh penerimaan surat tersebut untuk mengemukakan representasi secara bertulis kepada perayu pertama. responden telah mengemukakan representasi bertulisnya pada 1 Disember 2016.

D **[10]** Perayu pertama telah bersidang pada 2 Disember 2017. Setelah mempertimbangkan dengan teliti fakta pertuduhan serta representasi bertulis yang dikemukakan oleh responden, responden telah didapati bersalah dan dikenakan hukuman 'Buang Kerja' di bawah peraturan 38(g) Peraturan-Peraturan Pegawai Awam (Kelakuan Tatatertib) 1993 berkuatkuasa
E pada tarikh yang sama iaitu 2 Disember 2017.

[11] Melalui surat bertarikh 1 Mac 2018, responden telah dimaklumkan mengenai keputusan tersebut dan telah diberikan peluang untuk membuat
F rayuan dalam tempoh 14 hari dari tarikh penerimaan surat tersebut.

[12] Pada 23 Mac 2018, responden telah mengemukakan surat rayuan untuk dipertimbangkan oleh perayu kedua. perayu pertama telah mengemukakan surat rayuan responden berkenaan kepada perayu kedua
G selaras dengan peraturan 15 Peraturan-Peraturan Lembaga Tatatertib Perkhidmatan Awam 1993.

[13] Melalui surat perayu keempat bertarikh 11 Jun 2018, perayu pertama
H dan responden telah dimaklumkan bahawa perayu kedua di dalam mesyuarat yang telah diadakan pada 4 Jun 2018, setelah mempertimbangkan rayuan responden, mendapati bahawa tiada asas kukuh di dalam rayuan tersebut untuk mengubah keputusan perayu pertama. Oleh sedemikian, perayu kedua telah mengesahkan keputusan perayu pertama.

I **[14]** Sehubungan itu, responden telah memfailkan permohonan semakan kehakiman bagi membatalkan keputusan perayu pertama bertarikh 1 Mac 2018 dan keputusan perayu kedua bertarikh 11 Jun 2018 serta relif-relif lain seperti mana yang dipohon.

[15] Pada 3 Disember 2019, Mahkamah Tinggi telah mendengar permohonan semakan kehakiman peringkat substantif tersebut dan memutuskan bahawa permohonan semakan kehakiman responden adalah dibenarkan dengan perintah kos sebanyak RM6,000 dibayar oleh perayu-perayu kepada responden.

[16] Tidak berpuas hati dengan keputusan Mahkamah Tinggi tersebut, perayu-perayu telah memfailkan rayuan ini.

MEMORANDUM RAYUAN

[17] Berdasarkan kepada memorandum rayuan perayu-perayu bertarikh 23 Julai 2020, perayu-perayu telah membangkitkan isu-isu seperti berikut:

(a) yang arif hakim Mahkamah Tinggi yang bijaksana telah terkhilaf di sisi undang-undang dan/atau fakta apabila memutuskan bahawa keputusan perayu pertama dan perayu kedua mengenakan hukuman buang kerja terhadap responden atas kesalahan meluluskan PMA secara tidak teratur kerana kad pengenalan yang dikemukakan adalah palsu merupakan suatu keputusan yang tidak rasional dan tidak munasabah;

(b) yang arif hakim Mahkamah Tinggi yang bijaksana telah terkhilaf di sisi undang-undang dan/atau fakta apabila memutuskan bahawa perayu pertama dan perayu kedua telah membuat keputusan mengenakan hukuman buang kerja terhadap responden dengan mengambil kira fakta yang tidak relevan iaitu pengesahan Jabatan Pendaftaran Negara (JPN) melalui surat bertarikh 4 Februari 2016 dan 5 Februari 2016 dan pengesahan bukanlah dibuat pada 30 Januari 2016;

(c) yang arif hakim Mahkamah Tinggi yang bijaksana telah terkhilaf di sisi undang-undang dan/atau fakta apabila memutuskan bahawa responden telah mengambil tindakan berdasarkan Prosedur Kualiti Operasi — (PK(O)IMH01–01) sedangkan responden gagal mematuhi Prosedur Kualiti Operasi — (PK(O)IMH01–01) di perenggan 32(a)(i) iaitu 'semak dan lulus' apabila responden gagal membuat semakan terperinci terhadap permohonan PMA tersebut sehingga gagal mengesan terdapat keraguan pada kad pengenalan pemohon-pemohon tersebut; dan

(d) yang arif hakim Mahkamah Tinggi yang bijaksana telah terkhilaf di sisi undang-undang dan/atau fakta apabila memutuskan bahawa responden telah mengambil tindakan berdasarkan Prosedur Kualiti Operasi — (PK(O)IMH01–01) apabila gagal untuk melihat fakta bahawa selaku Penyelia kepada Pegawai Imigresen KP19 Azril Shamir, responden sewajarnya menyemak status verifikasi kad pengenalan pemohon-pemohon tersebut sebelum meluluskan permohonan PMA tersebut.

A PRINSIP UNDANG-UNDANG BERKAITAN

[18] Dalam menentukan rayuan ini, kami telah mengambil kira akan prinsip asas undang-undang seperti yang dinyatakan di bawah.

B

[19] Dalam kes *Minister of Home Affairs v Persatuan Aliran Kesedaran Negara* [1990] 1 MLJ 351; [1990] 1 CLJ Rep 186, Ajaib Singh FCJ (ketika itu) dalam menyampaikan penghakiman majoriti Mahkamah Agung, dengan merujuk kepada penghakiman House of Lords dalam kes *Council of Civil Service Unions & Ors v Minister for Civil Service* [1985] 1 AC 374, telah memutuskan seperti berikut:

C

> In the course of his submission Counsel for Aliran cited several cases in support but we find it sufficient to refer to only one case which fairly sums up the position of judicial review of administrative actions — *Council of Civil Service Unions & Ors v Minister for Civil Service* [1985] 1 AC 374 where Lord Diplock had this to say at pp 410–411:
>
> D
>
> > Judicial review has I think developed to a stage today when without reiterating any analysis of the steps by which the development has come about, *one can conveniently classify under three heads the grounds upon which administrative action is subject to control by judicial review*. The first ground I would call *'illegality', the second 'irrationality' and the third 'procedural impropriety'*.
> >
> > E
> >
> > By 'illegality' as a ground for judicial review I mean that *the decision-maker must understand correctly the law that regulates his decision-making power and must give effect to it*. Whether he has or not is par excellence a justiciable question to be decided, in the event of dispute, by those persons, the judges, by whom the judicial power of the state is exercisable.
> >
> > F
> >
> > By *'irrationality'* I mean what can by now be succinctly referred to as *'Wednesbury unreasonableness'* (*Associated Provincial Picture Houses Ltd v Wednesbury Corporation* [1948] 1 KB 223). It applies to a decision which is *so outrageous in its defiance of logic or of accepted moral standards that no sensible person who had applied his mind to the question to be decided could have arrived at it*.
> >
> > G
> >
> > I have described the third head as *'procedural impropriety'* rather than *failure to observe basic rules of natural justice or failure to act with procedural* fairness towards the person who will be affected by the decision. This is because susceptibility to judicial review under this head *covers also failure by an administrative tribunal to observe procedural rules that expressly laid down in the legislative instrument by which its jurisdiction is conferred even where such failure does not involve any denial of natural justice*.
> >
> > H
> >
> > In the same case Lord Roskill at p 414 states:
> >
> > I
> >
> > > Before considering the rival submissions in more detail, it will be convenient to make some general observations about the process now known as judicial review. Today it is perhaps commonplace to observe that as a result of a series of judicial decisions since about 1950 both in this House and in the Court of Appeal there has been a dramatic and indeed a

> radical change in the scope of judicial review. That change has been described — by no means critically — as an upsurge of judicial activism. Historically the use of the old prerogative writs of certiorari, prohibition and mandamus was designed to establish control by the Court of King's Bench over inferior courts or tribunals. But the use of those writs, and of their successors the corresponding prerogative orders, has become far more extensive. They have come to be used for the purpose of controlling what would otherwise be unfettered executive action whether of central or local government. Your Lordships are not concerned in this case with that branch of judicial review which is concerned with the control of inferior courts or tribunals. But your Lordships are vitally concerned with that branch of judicial review which is concerned with the control of executive action. This branch of public or administrative law has evolved, as with much of our law, on a case by case basis and no doubt hereafter that process will continue. Thus far this evolution has established that executive action will be the subject of judicial review on three separate grounds. The first is where the authority concerned has been guilty of an error of law in its action as for example purporting to exercise a power which in law it does not posses. The second is where it exercises a power in so unreasonable a manner that the exercise becomes open to review upon what are called, in lawyers' shorthand, *Wednesbury* principles (*Associated Provincial Picture Houses Ltd v Wednesbury Corporation* [1984] 1 KB 223). The third is where it has acted contrary to what are often called 'principles of natural justice'. As to this last, the use of this phrase is no doubt hallowed by time and much judicial repetition, but it is a phrase often widely misunderstood and therefore as often misused. That phrase perhaps might now be allowed to find a permanent resting — place and be better replaced by speaking of a duty to act fairly. But that latter phrase must not in its turn be misunderstood or misused. It is not for the courts to determine whether a particular policy or particular decisions taken in fulfilment of that policy are fair. They are only concerned with the manner in which those decisions have been taken and the extent of the duty to act fairly will vary greatly from case to case as indeed the decided cases since 1950 consistently show. Many features will come into play including the nature of the decision and the relationship of those involved on either side before the decision was taken.
>
> My noble and learned friend, Lord Diplock, in his speech has devised a new nomenclature for each of these three grounds, calling them respectively 'illegality', 'irrationality' and 'procedural impropriety' — words which, if I may respectfully say so, have the great advantage of making clear the differences between each ground'. (Penekanan ditambah.)

[20] Kami turut bersetuju dengan prinsip yang telah digariskan dengan padat dan ringkas oleh Edgar Joseph Jr HMT (ketika itu) dalam kes *Rohana bte Ariffin & Anor v Universiti Sains Malaysia* [1989] 1 MLJ 487 yang telah memutuskan bahawa:

A I would at the outset say that in considering these applications I have kept in the forefront of my mind the basic principles to be distilled from a number of cases upon which courts will review decisions of public authorities and inferior tribunals.

The basic principles may be stated thus:

B (1) judicial review applies to any body of persons having legal authority derived from public law to determine questions affecting the rights of subjects whether that right is derived from statute or from the common law;

(2) the High Court is not a Court of Appeal from the body under review;

C (3) the High Court limits itself to determining whether the public authority or inferior tribunal has acted lawfully, rationally and with due regard to proper procedures;

(4) the court will not substitute its judgment or discretion for the judgment or discretion of the body under review;

D (5) facts determined by the body under review are rarely open to review in the High Court;

(6) the High Court will intervene unless there is express statutory direction to the contrary;

E (7) if there is an established appeal procedure from the decision of the body under review the court usually prefers this course to be followed;

(8) only activities of a public nature can be the subject of judicial review.

F The cases from which I have distilled the above principles are: *Associated Provincial Picture Houses v Wednesbury Corporation* [1948] 1 KB 223; [1947] 2 All ER 680, *Ridge v Baldwin* [1964] AC 40, *Padfield v Minister of Agriculture, Fisheries & Food* [1968] AC 997, *Anisminic v Foreign Compensation Commission* [1969] 2 AC 147, *Secretary of State for Education & Science v Tameside BC* [1977] AC 1014, *Chief Constable of the North Wales Police v Evans* [1982] 1 WLR 1155 ; [1982] 3 All ER G 141,*OReilly v Mackman* [1983] 2 AC 237, *Law v National Greyhound Racing Club Ltd* [1983] 1 WLR 1302; [1983] 3 All ER 300, *Square Meals Frozen Foods Ltd v Dunstable Corporation* [1974] 1 WLR 59; [1974] 1 All ER 441, *R v Crown Court at Ipswich, ex p Baldwin* [1981] 1 All ER 596 and *Council of Civil Service Unions v Minister for the Civil Service* [1984] 3 WLR 1174; [1984] 3 All ER 935.

H

[21] Prinsip di dalam kes ini masih diterima pakai oleh mahkamah-mahkamah di Malaysia. Nas undang-undang yang berkaitan, antara lainnya, adalah *T Ganeswaran v Suruhanjaya Polis Diraja Malaysia & Anor* [2005] 6 MLJ 97; [2005] 3 CLJ 302; [2005] 4 AMR 54 (MR), dan I *Muhammad Sazrin bin Ismail v Pengerusi Lembaga Tatatertib Kumpulan Sokongan (No 1) & Ors* [2020] 10 MLJ 353 (MT).

[22] Dengan mengambil kira prinsip-prinsip asas undang-undang yang dinyatakan di atas, kami telah memutuskan isu-isu yang dibangkitkan oleh pihak-pihak di dalam rayuan ini seperti mana berikut.

ANALISA DAN DAPATAN

[23] Dalam kes ini, hakim Mahkamah Tinggi telah memutuskan bahawa keputusan perayu pertama dan perayu kedua yang mengenakan hukuman buang kerja terhadap responden merupakan suatu keputusan yang tidak rasional dan tidak munasabah.

[24] Petikan daripada alasan penghakiman hakim Mahkamah Tinggi yang berkaitan dapat dilihat seperti berikut:

> [35] Keputusan responden pertama dan kedua yang dibuat dengan keterangan yang dinyatakan di atas jelas merupakan suatu keputusan yang tidak munasabah seperti yang dijelaskan oleh Lord Diplock dalam kes *Council of Civil Service Unions v Minister for the Civil Service* [1985] AC 374, antara lain seperti berikut ...

[25] Dalam mencapai keputusannya tersebut, hakim Mahkamah Tinggi telah membuat dapatan bahawa:

> [28] Fakta semakan ketulenan kad pengenalan kedua-dua pemohon PMA berkenaan telah dibuat semakan melalui sistem biometrik dan imbasan cap jari di Jabatan Imigresen tidak dipertikaikan atau dicabar oleh responden-responden melalui afidavit jawapan responden-responden. Sehubungan itu, fakta berkenaan adalah diterima oleh mahkamah.

[26] Menurut peguam kanan persekutuan yang terpelajar, hakim Mahkamah Tinggi telah tersalah arah apabila membuat dapatan sedemikian. Menurut peguam kanan persekutuan yang terpelajar lagi, perayu-perayu sememangnya menafikan dan mencabar pernyataan responden tersebut melalui afidavit-afidavit jawapan yang telah difailkan oleh perayu-perayu di Mahkamah Tinggi tersebut.

[27] Berkenaan isu ini, kami mendapati bahawa pernyataan responden mengenai semakan ketulenan kad pengenalan kedua-dua pemohon PMA berkenaan yang telah dibuat melalui sistem biometrik dan imbasan cap jari di Jabatan Imigresen telah dinyatakan secara khusus di perenggan 38–41 afidavit sokongan yang diikrarkan oleh responden sendiri iaitu Norzahira bt Ali pada 26 April 2019 (rujuk ms 45–46 rekod rayuan Jld 2 Bahagian B).

[28] Jika diteliti pada afidavit jawapan responden pertama, ketiga dan kelima yang diikrarkan oleh Dato' Seri Hj Mustafar bin Ali pada 22 Julai 2019 (rujuk ms 71–72 rekod rayuan Jld 2 Bahagian B), pernyataan yang diikrarkan

oleh responden itu telah dinafikan dengan nyata oleh perayu-perayu. Malahan, penafian tersebut telah disertakan dengan alasan-alasan seperti mana di perenggan 18–19 afidavit jawapan tersebut yang menyatakan bahawa:

> 18. Saya merujuk kepada perenggan 29 hingga 39 Afidavit Sokongan Pemohon dan sesungguhnya menafikan kenyataan-kenyataan tersebut. Saya selanjutnya menyatakan bahawa:
>
> a) Peringkat untuk proses pelulusan PMA bermula pada Pemohon selaku Pegawai Imigresen KP22 dan peringkat Pegawai KP19 sebelum Pemohon adalah bagi tujuan verifikasi sahaja;
>
> b) Pemohon gagal membuat semakan terperinci terhadap permohonan PMA 2 individu tersebut sehingga gagal mengesan bahawa terdapat keraguan pada kad pengenalan 2 individu tersebut; dan
>
> c) Pemohon gagal mematuhi prosedur kerja PK(O)IM.H.01–01 di perenggan 32(a)(i) 'semak dan lulus' sebagaimana di Eksibit 'NZA-2' Afidavit Sokongan Pemohon.
>
> 19. Saya merujuk kepada perenggan-perenggan 40 hingga 43 Afidavit Sokongan Pemohon dan sesungguhnya menafikan kenyataan-kenyataan tersebut. Saya selanjutnya menyatakan bahawa:
>
> a) Berdasarkan Borang permohonan PMA Eksibit 'MA-6' yang dikemukakan oleh Pegawai KP19 Azril Shamir melibatkan 2 individu tersebut, Pemohon gagal mengesan keraguan pada status kad pengenalan 2 individu tersebut kerana pautan pada sistem milik Jabatan Pendaftaran Negara tidak memaparkan sebarang gambar bagi mengesahkan ketulenan kad pengenalan yang dikemukakan bersama dengan Borang permohonan PMA tersebut;
>
> b) Eksibit Eksibit 'MA-6' walaupun ianya telah dicetak semula, ianya adalah berdasarkan maklumat yang berada di dalam sistem pada masa hari kejadian berlaku iaitu pada 30.01.2016;
>
> c) Surat-surat pengesahan Jabatan Pendaftaran Negara di Eksibit 'NZA-8' walaupun ianya bertarikh 04.02.2016 dan 05.02.2016, ianya adalah berdasarkan maklumat yang ada di dalam sistem pada masa hari kejadian berlaku iaitu pada 30.01.2016;
>
> d) Pemohon telah gagal dan cuai dalam meluluskan permohonan PMA 2 individu tersebut apabila gagal mengesan keraguan pada status kad pengenalan 2 individu tersebut daripada pautan sistem Jabatan Pendaftaran Negara; dan
>
> e) Afidavit Sokongan Ahmad Shauqei bin Abdul Rahman ataupun apa-apa maklumat dan keterangan daripada individu bernama Ahmad Shauqei bin Abdul Rahman tersebut tidak pernah dikemukakan oleh Pemohon semasa representasi untuk dipertimbangkan oleh responden Pertama sebelum hukuman buang kerja diberikan kepada Pemohon.

[29] Pernyataan yang lebih kurang sama telah dideposkan oleh Tan Sri Arpah bt Abdul Razak melalui perenggan 17–18 afidavit jawapan responden kedua dan keempat yang telah diikrarkan pada 24 Julai 2019 (rujuk ms 84–85 rekod rayuan Jld 2 Bahagian B).

[30] Maka, kami mendapati bahawa fakta semakan ketulenan kad pengenalan kedua-dua pemohon PMA berkenaan yang dikatakan telah dibuat melalui sistem biometrik dan imbasan cap jari di Jabatan Imigresen telah dinafikan dan dipertikaikan dengan jelas oleh perayu-perayu di dalam afidavit jawapan mereka. Ternyata, hakim Mahkamah Tinggi telah tersalah arah apabila membuat dapatannya seperti di atas.

[31] Pada pandangan kami juga, hakim Mahkamah Tinggi turut terkhilaf apabila tidak mengambil kira tugasan responden selaku Pegawai Imigresen Gred KP22 adalah untuk memastikan bahawa kesemua proses dan dokumen permohonan adalah teratur sebelum bertindak meluluskan permohonan-permohonan tersebut. Berdasarkan kepada keseluruhan fakta kes ini, perkara ini telah gagal untuk dilakukan oleh responden.

[32] Dalam menjalankan tugasnya tersebut, responden adalah tertakluk kepada Prosedur Kualiti Operasi (PK(O)IMH01–01) terutama sekali di perkara 29–32 yang memperuntukkan bahawa:

Tanggungjawab		Tindakan
PKI/PIT	29	KEPUTUSAN PERMOHONAN Semak catatan PI bagi perkara-perkara yang tidak teratur/tidak selaras/diragui (jika ada) dan membuat semakan terperinci: a) jika pasti tidak teratur, tidak selaras atau diragui, buat catatan pada borang permohonan dan rujuk Unit Siasatan untuk tindakan/keputusan berikut PK(O)IMH01–06: Proses Siasatan Dan Tindakan Kes-Kes Pasport Malaysia; atau b) jika teratur, selaras dan tidak diragui, buat pengesahan pada salinan dokumen pengenalan (jika ada) dan ambil tindakan berikut: i) turunkan cop: Salinan Disahkan Untuk Kegunaan Imigresen Sahaja ..... b.p. Ketua Pengarah Imigresen ii) turunkan tandatangan, cop nama, jawatan dan tarikh.

	...	
PKI/PIT	32	Luluskan permohonan yang boleh diberi keputusan dengan mengambil tindakan berikut: a) pada ruang 'Keputusan' di borang permohonan, ambil tindakan berikut: i) catat/cop perkataan 'Disemak dan lulus'; ii) catat perkataan '5 th/2 th/5 th +' di sebelah cop di atas jika pasport baru (gantian) layak diberi tempoh tambahan. Tindakan 15(g) berkaitan; dan b) masukkan kelulusan di dalam Sistem Komputer mengikut Arahan Kerja (PPM) 02 — Lulus Permohonan Pasport Malaysia; dan c) serah permohonan kepada juruwang untuk urusan kutipan bayaran. Nota: Kelulusan Pasport Malaysia boleh dibuat oleh PI sekiranya mendapat Surat Kuasa dari PIN.

[33] Kami bersetuju dengan hujahan peguam kanan persekutuan yang terpelajar bahawa kegagalan untuk menyemak secara terperinci permohonan PMA tersebut terjumlah kepada suatu ketidakpatuhan terhadap Prosedur Kualiti Operasi (PK(O)IMH01–01) terutama sekali terhadap perkara 29 dan 32 di atas.

[34] Atas isu yang sama juga kami bersetuju dengan hujahan peguam kanan persekutuan yang terpelajar bahawa hakim Mahkamah Tinggi telah tersalah arah apabila gagal untuk mempertimbangkan fakta bahawa responden sendiri telah gagal untuk mematuhi Prosedur Kualiti Operasi (PK(O)IMH01–01) yang memerlukannya, selaku penyelia kepada Pegawai Imigresen KP19 Azril Shamir, untuk menyemak secara terperinci status verifikasi kad pengenalan pemohon-pemohon sebelum meluluskan permohonan-permohonan PMA tersebut. Akibat daripada kegagalan tersebut, responden akhirnya gagal untuk mengesan keraguan pada kad pengenalan pemohon-pemohon tersebut.

[35] Keraguan terhadap status kad pengenalan pemohon-pemohon tersebut dapat dilihat melalui pautan pada sistem milik Jabatan Pendaftaran Negara yang tidak memaparkan sebarang gambar pemilik kad-kad pengenalan tersebut bagi mengesahkan ketulenan kad pengenalan yang dikemukakan bersama dengan borang permohonan PMA tersebut (rujuk di bahagian 'Gambar myIDENTITY/myKAD' di kotak sebelah kanan kedua-dua borang permohonan PMA tersebut di ms 282–283 rekod rayuan Jld 2 Bahagian C). Oleh itu, hujahan peguamcara responden bahawa sistem Jabatan Imigresen

sendiri yang telah gagal dan tidak berupaya untuk membaca dan mengesan kad pengenalan yang tidak sah adalah tidak berbangkit dan tidak berasas sama sekali.

[36] Fakta ini juga tidak seharusnya dipertimbangkan secara berasingan dan perlu dinilai bersama dengan pengesahan status kad pengenalan yang telah dikeluarkan oleh Jabatan Pendaftaran Negara melalui surat bertarikh 4 Februari 2016 dan 5 Februari 2016 masing-masingnya. Kedua-dua surat ini mengesahkan bahawa status kad pengenalan yang digunakan di dalam kedua-dua permohonan tersebut tiada di dalam rekod Jabatan Pendaftaran Negara (rujuk ms 284–285 rekod rayuan Jld 2 Bahagian C).

[37] Kami berpendapat bahawa sekiranya Jabatan Pendaftaran Negara pernah mempunyai sebarang rekod berkaitan kedua-dua kad pengenalan tersebut sudah semestinya maklumat tersebut akan disimpan dan dimaklumkan status terkini pemegang-pemegang kad pengenalan itu melalui kedua-dua surat tersebut. Pada hemat kami, adalah tidak terlalu menyimpang untuk kami menyimpulkan bahawa melalui kedua-dua surat daripada Jabatan Pendaftaran Negara tersebut, rekod kad pengenalan yang digunakan oleh pemohon-pemohon dalam permohonan-permohonan PMA tersebut tidak wujud sama sekali. Oleh itu, kami tidak dapat bersetuju dengan peguamcara responden dan berbeza pendapat dengan hakim Mahkamah Tinggi bahawa pengesahan oleh Jabatan Pendaftaran Negara ini hanya relevan sekiranya dibuat pada tarikh 30 Januari 2016 sahaja.

[38] Secara keseluruhannya, kami berpendirian bahawa kebergantungan perayu pertama dan perayu kedua kepada borang permohonan-permohonan PMA tersebut serta pengesahan daripada Jabatan Pendaftaran Negara dalam mencapai keputusannya bukanlah sesuatu yang tidak rasional mahupun tidak munasabah.

[39] Kami mendapati bahawa ujian untuk menentukan sama ada keputusan perayu pertama dan perayu kedua adalah tidak rasional dan tidak munasabah tidak pernah sekali pun dipenuhi. Seperti mana yang telah digariskan oleh House of Lords dalam kes *Council of Civil Service Unions & Ors v Minister for Civil Service* dan diterima pakai oleh Mahkamah Agung dalam kes *Minister of Home Affairs, Malaysia v Persatuan Aliran Kesedaran Negara*, kami mendapati bahawa keputusan perayu pertama dan perayu kedua bukanlah suatu keputusan yang:

> ... so outrageous in its defiance of logic or of accepted moral standards that no sensible person who had applied his mind to the question to be decided could have arrived at it.

[40] Hanya kerana Mahkamah Tinggi mempunyai pandangan yang berbeza dan tidak bersetuju dengan dapatan atau keputusan perayu pertama dan perayu kedua, ia tidak mewajarkan Mahkamah Tinggi untuk mengganggu keputusan yang telah dibuat oleh perayu pertama dan perayu kedua tersebut. Seperti mana yang dinyatakan dalam kes *Rohana bte Ariffin & Anor v Universiti Sains Malaysia*:

> ... the court will not substitute its judgment or discretion for the judgment or discretion of the body under review.

[41] Peguam kanan persekutuan yang terpelajar turut berhujah bahawa kesalahan responden meluluskan PMA secara tidak teratur kepada dua warganegara asing yang menggunakan kad pengenalan palsu merupakan suatu kesalahan yang serius dan mengancam keselamatan negara. Selaku pegawai pelulus, responden tidak boleh cuai dalam menjalankan tugasnya dan perlu memiliki nilai integriti yang tinggi. Oleh itu, keputusan perayu pertama dan perayu kedua dalam mengenakan hukuman buang kerja responden adalah suatu keputusan yang rasional dan munasabah.

[42] Berkenaan perkara ini, kami merujuk kepada penghakiman Peh Swee Chin HMP (ketika itu) dalam menyampaikan penghakiman Mahkamah Persekutuan dalam kes *Ng Hock Cheng v Pengarah Am Penjara & Ors* [1998] 1 MLJ 153; [1998] 1 CLJ 405 yang dengan jelasnya memutuskan seperti berikut:

> ... The court in truth is not substituting the order of dismissal with its own measure of punishment and if in the latter case, it would amount to the court forcing the employer/government to still employ him, or specifically enforcing a contract of personal service.
>
> *It cannot be denied further that the disciplining of a public officer by his department head, is part of the function of the executive branch of the government and any usurpation by a court will be viewed with something very much more than disfavour even though the judiciary is the judicial branch of the government as well as an institution which belongs to the people*. To repeat, a court intervenes only on the nature and manner of accusation against a public officer as distinct from a consequential punishment as explained above.
>
> *Just like a professional body being the best tribunal to judge the seriousness of misconduct of its members, in a similar vein, an employer, including a government is the best person to judge similarly the seriousness of misconduct of an employee*.
>
> Thus, we are of the opinion that on the narrow point in question, the majority judgment in *Tan Tek Seng v Suruhanjaya Perkhidmatan Pendidikan & Anor* [1996] 1 MLJ 261; [1996] 2 CLJ 771 cannot stand though we express our agreement with the minority judgment on the same narrow point. (Penekanan ditambah.)

KESIMPULAN

[43] Kesimpulannya, berdasarkan kepada kesemua yang telah dinyatakan di atas, kami telah memutuskan, secara sebulat suara, bahawa terdapat merit di dalam rayuan perayu-perayu untuk kes ini. Maka, adalah dengan ini diperintahkan seperti berikut:

(a) rayuan perayu-perayu adalah dibenarkan dan keputusan Mahkamah Tinggi bertarikh 3 Disember 2019 adalah diketepikan; dan

(b) kos sebanyak RM5,000 adalah diawadkan kepada perayu-perayu.

Rayuan dibenarkan.

Reported by Ahmad Ismail Illman Mohd Razali